



Es gilt das gesprochene Wort

Ansprache
der Bayerischen Staatsministerin
der Justiz und für Verbraucherschutz
Dr. Beate Merk
anlässlich der Vorstellung der Expertenkommission
"Sicherheitskonzept
des bayerischen Justizvollzugs"
am 29. Juli 2009
in der Justizvollzugsanstalt München

Begrüßung

Bereits Mitte Januar habe ich eine Gruppe von Experten unter dem Vorsitz des Leiters der Abteilung Justizvollzug meines Hauses eingesetzt. Diese Expertenkommission hat den Auftrag, eine Bestandsaufnahme der Sicherheit im bayerischen Justizvollzug durchzuführen sowie Handlungsstrategien und -empfehlungen zu erarbeiten, die die Sicherheit der bayerischen Justizvollzugsanstalten weiter verbessern und der Prävention bzw. der Reaktion auf besondere Vorkommnisse dienen sollen.

(Folie 2: Justizvollzug in Bayern)

Bevor ich hierzu Näheres ausführe, möchte ich Ihnen einen kurzen Überblick über den bayerischen Justizvollzug geben. Bayern verfügt über 36 Justiz-

vollzugsanstalten mit 11.804 Haftplätzen. In diesen Anstalten waren am 31. März 2009 12.387 Gefangene untergebracht.

(Folie 3: Entwicklung Belegungsfähigkeit / Belegung)

Lag die Zahl der Gefangenen im Jahr 1991 noch deutlich unter 10.000, so ist diese Zahl im Zuge der Öffnung der Grenzen nach Osteuropa bis Ende der neunziger Jahre stark angestiegen. Den derzeitigen Stand können Sie der eben gezeigten Folie entnehmen.

Durch große Anstrengungen ist es meinem Haus gelungen, die Zahl der Beschäftigten im bayerischen Justizvollzug von 4.293 im Jahr 1992 auf 5.053 im Jahr 2008 zu erhöhen. Weitere Stellen hat der Bayerische Landtag, dem ich hierfür sehr dankbar bin, im

aktuellen Doppelhaushalt genehmigt. Dennoch ist die personelle Situation in den Justizvollzugsanstalten angespannt, weil in den vergangenen Jahren nicht nur die Zahl der Gefangenen gestiegen ist, sondern auch zusätzliche Aufgaben z. B. im Bereich der Sozialtherapie geschultert werden müssen.

(Folie 4: Belastungen des Justizvollzugs)

Als besondere Belastungen des bayerischen Justizvollzugs möchte ich an dieser Stelle die eben geschilderte Überbelegung nennen. Hinzu kommt eine deutlich gestiegene Zahl von Gefangenen mit Suchtproblematik. Beispielsweise waren am 31. März 1992 weniger als 800 Gefangene rechtskräftig wegen eines Verstoßes nach dem Betäubungsmittelgesetz verurteilt. Die Zahl dieser Gefangenen ist inzwischen auf 1.743 am 31. März 2008

gestiegen. Damit sind 18,1 % aller derzeit inhaftierten Strafgefangenen nach dem Betäubungsmittelgesetz verurteilt. Die Quote der Gefangenen, bei denen Anhaltspunkte für einen regelmäßigen Drogenkonsum vorliegen, ist deutlich höher.

Auch die Zahl der Gefangenen mit psychischen Auffälligkeiten und Störungen, die teilweise mit dem Drogenkonsum zusammenhängen, steigt.

Der bayerische Justizvollzug ist seit Jahren mit einer hohen Zahl ausländischer Gefangener und Gefangener mit Migrationshintergrund konfrontiert. Beispielsweise sind derzeit etwa 45 % der in Bayern inhaftierten Untersuchungsgefangenen ausländische Staatsbürger; auf den Gesamtbestand aller Gefangenen bezogen beträgt der Ausländeranteil rund 30 %. Im Jahr 2008 waren etwa 3.800 ausländische

Gefangene aus insgesamt 111 Nationen in unseren Justizvollzugsanstalten inhaftiert.

Weitere Schwierigkeiten für die Justizvollzugsbediensteten ergeben sich aus der Arbeit mit Gefangenen besonderer Deliktgruppen. Exemplarisch möchte ich hier zunächst die Zahl derjenigen Gefangenen nennen, die wegen Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung verurteilt sind. Ihr Anteil liegt bei knapp 8 %, in absoluten Zahlen hat sich diese Gruppe von 407 im Jahr 1992 auf 747 im Jahr 2008 erhöht.

Knapp 7 % unserer Strafgefangenen verbüßen Strafen wegen einer Straftat gegen das Leben, weitere 13,5 % wegen Straftaten gegen die körperliche Unversehrtheit, 8,2 % sitzen wegen Raub und Erpressung hinter Gittern.

Eine ständig wachsende Zahl von Gefangenen ist der Organisierten Kriminalität zuzurechnen.

(Folie 5: Sicherheitsarchitektur)

Im Bereich des Justizvollzugs hat sich ein dreigeteilter Sicherheitsbegriff durchgesetzt:

Zur administrativen Sicherheit gehören unter anderem Sicherungs- und Alarmpläne, Dienstpläne, Vollzugskonzepte, Einsatztraining und Sicherheitspartnerschaften. Zur technischen Sicherheit zählt man Mauern, Gitter, Schlösser, Alarmanlagen, Ausrüstung usw. Soziale Sicherheit wird ganz wesentlich von der Anstaltsatmosphäre bestimmt, von Arbeitsbedingungen und Freizeitmöglichkeiten der Gefangenen.

Neben hohen Investitionen in Baumaßnahmen (1992 bis 2007 580 Mio. Euro) wurden in den Jahren 1999 bis 2008 insgesamt fast 20 Mio. Euro für Ausstattungsmaßnahmen zur Verbesserung der technischen Sicherheit ausgegeben (zum Vergleich 1993: 0,19 Mio. Euro). Mit diesem Geld haben wir beispielsweise Herzschlagdetektoren zur Erkennung von Personen auf Kraftfahrzeugen, Metalldetektoren für die Torwachen und die Übergänge zwischen Arbeitsbetrieben und Unterkunftsbereichen, Paketdurchleuchtungsgeräte, Personennotsignalanlagen angeschafft.

In mittlerweile 13 Anstalten bestehen sog. Sicherungsgruppen mit für Sicherheitsaufgaben besonders ausgewählten und geschulten Bediensteten.

Zur Bekämpfung des Betäubungsmittelmissbrauchs haben wir 10 Rauschgiftspürhunde angeschafft.

(Folie 6: Entweichungen)

Die Zahl der Entweichungen und Ausbrüche aus bayerischen Justizvollzugsanstalten ist nur einer von mehreren Indikatoren für das außerordentlich hohe Sicherheitsniveau, das der bayerische Justizvollzug in den letzten Jahren erreicht hat. Die Übersicht zeigt deutlich, dass sich unsere Anstrengungen gelohnt haben. Trotz erheblich gesteigener Belegung bewegt sich die Zahl der Ausbrüche aus dem unfriedeten Bereich des geschlossenen Vollzugs seit 1998 im einstelligen Bereich. In den Jahren 2003 bis 2005 und wieder im Jahr 2008 gelang keinem einzigen Gefangenen die Flucht aus einem bayerischen Gefängnis.

(Folie 7: Risiken des Justizvollzugs)

Eine Erfolgsbilanz wie die soeben vorgestellte Übersicht kann im Bereich des Justizvollzugs von einer Minute zur anderen zu Makulatur werden. Der Justizvollzug ist vielfältigen Risiken ausgesetzt. Zu diesen Risiken zählen allgemeine Gefahren wie Brände, Einwirkungen von Naturkatastrophen, Ausfall technischer Anlagen. Es gibt aber auch eine ganze Reihe vollzugstypischer Gefahren. Hierzu sind beispielsweise Ausbrüche, Entweichungen, subkulturelle Ausprägungen, Übergriffe von Gefangenen untereinander oder auf das Personal, der Besitz unerlaubter Gegenstände, Meutereien und andere Risiken zu zählen.

Im bayerischen Justizvollzug gibt es zur Bewältigung dieser Risiken für den Sonderbereich der baulichen Sicherheit Empfehlungen einer interministeriellen Arbeitsgruppe von Fachleuten für den Bau von Justizvollzugsanstalten. Auf der Basis dieser Bauempfehlungen haben alle Anstalten ihre örtlichen Sicherheitskonzepte ausgerichtet.

Zahlreiche Maßnahmen administrativer und organisatorischer Art zur Verbesserung der Sicherheit sind in unterschiedlicher Form geregelt.

Trotz aller Regelungen kam und kommt es im Justizvollzug immer wieder zu problematischen Situationen. Am 7. April 2009 gab es in der Justizvollzugsanstalt Straubing eine Geiselnahme. Am 18. November 2008 haben mehrere russlanddeutsche Gefangene einen Konflikt miteinander ausgetragen, in

dessen Verlauf ein Gefangener tödlich verletzt und ein anderer schwer verletzt wurde. Im Jahr 2007 ist ein Gefangener, im Jahr 2006 sind zwei Gefangene aus bayerischen Justizvollzugsanstalten entwichen, indem sie sich in Arbeitsmaterial versteckt mit einem Lkw aus der Anstalt haben fahren lassen. Im Jahr 2003 kam es in einer Jugendstrafanstalt zu einer spontanen Zusammenrottung von Gefangenen.

(Folie 8: Expertenkommission Sicherheitskonzept)

Ich habe deshalb eine Expertenkommission unter dem Vorsitz meines Abteilungsleiters Justizvollzug beauftragt, eine Bestandsaufnahme der bestehenden Regelungen durchzuführen und Handlungsstrategien und Empfehlungen zu erarbeiten. Diesem Team gehören neben dem Leiter der Abteilung Justizvollzug weitere Beamte meines Hauses, mehrere

Anstaltsleiter, Leiter des allgemeinen Vollzugsdienstes, darunter die Leiterin des allgemeinen Vollzugsdienstes der Frauenhaftanstalt in Aichach, Sicherheitsbeamte und Mitarbeiter der Fachdienste an.

(Folie 9: Sicherheitskonzept)

Die Expertenkommission beschreitet andere Wege:

Bisherige Regelungen und Empfehlungen waren handlungs- bzw. aufgabenorientiert. Sie haben also eine konkrete Aufgabe wie z. B. die Durchsuchung von Gefangenen beschrieben und hierzu konkrete Anweisungen gegeben.

Die Expertenkommission verfolgt nun einen gefahrenorientierten Ansatz. Sie untersucht, mit welchen Risiken der Justizvollzug konfrontiert sein kann und

erarbeitet darauf basierend präventive und reaktive Maßnahmen. Die Experten haben in einem ersten Schritt die unterschiedlichen Risiken zusammengestellt, mit denen eine Justizvollzugsanstalt konfrontiert sein kann. Diese Vorgehensweise bietet den Vorteil, dass man sich zunächst den großen, den besonderen Risiken des Justizvollzugs wie z. B. der Ausbruchsfahr widmen kann. Ähnliche Risiken können in Kategorien eingeordnet werden.

Ein weiteres neues Element ist die systematische, umfassende Vorgehensweise. Bisher wurden Risiken in der Regel nur für sich betrachtet. Man hat einzelne besondere Vorkommnisse analysiert, um daraus jeweils Konsequenzen für das spezifische Risiko abzuleiten. Die systematische Herangehensweise kann dazu beitragen, eventuell bestehende Sicherheitslücken besser zu erkennen.

Lassen Sie mich das an einem Beispiel erläutern: Ich habe bereits erwähnt, dass im Jahr 2007 ein Gefangener versteckt auf einem Lkw aus einer Anstalt entwichen ist. Selbstverständlich waren vergleichbare Fälle früherer Jahre analysiert, Schwachstellen ausgewertet und Abhilfemaßnahmen getroffen worden. Nach der letzten Entweichung im Jahr 2007 haben wir für größere Justizvollzugsanstalten mit hohem Fahrzeugaufkommen Herzschlagdetektoren angeschafft, die erkennen sollen, ob sich eine Person auf einem Lkw versteckt hält. Die Frage lautete bisher: "Wie kann ich verhindern, dass ein Gefangener mit einem Fahrzeug heimlich aus der Anstalt entweicht?".

Demgegenüber verfolgen wir nunmehr einen gefahrenorientierten Ansatz, dabei stellen wir die weitergehende Frage:

"Wie können Gefangene überhaupt unbemerkt von Bediensteten auf ein Fahrzeug gelangen ?".

Aus dieser Fragestellung leitet sich dann ein ganzes Bündel weiterer Maßnahmen ab. Dazu gehört es beispielsweise, die Vollzähligkeit der Gefangenen in den Betrieben nach dem Abschluss von Ladetätigkeiten festzustellen, auszuliefernde Waren in sogenannten Sicherheitslagern über Nacht einzustellen, Ladetätigkeiten nur mit besonders zuverlässigen Gefangenen auszuführen, die Verkehrswege von Fahrzeugen in den Anstalten möglichst zu überwachen, Maßnahmen gegebenenfalls mit technischer Unterstützung durchzuführen.

Einzelne vollzugliche Maßnahmen entfalten zugleich Wirkung gegen verschiedene Risiken. Nehmen wir die Durchsuchung Gefangener beim Einrücken von der Arbeit: Sie kann verhindern, dass Werkzeuge

aus den Betrieben in die Hafträume geschmuggelt werden. Diese Werkzeuge können Ausbruchswerkzeuge sein. Sie können dazu eingesetzt werden, unerlaubte Gegenstände herzustellen. Sie können aber vielleicht auch als Waffe gegen Mitgefangene oder Bedienstete eingesetzt werden.

Deshalb stellt die Expertenkommission zunächst auch eine umfangreiche Liste vollzuglicher Maßnahmen zusammen. In einem weiteren Schritt wird sie untersuchen, welche dieser Maßnahmen geeignet sind, um bestimmten Gefahren und Risiken zu begegnen. Sie stellt also eine Verzahnung zwischen Risiken und diesen Maßnahmen her.

Die Empfehlungen der Expertenkommission werden durch eine "Arbeitsgruppe Sicherheit" fortgeführt werden, die mit Vollzugspraktikern besetzt werden

wird. Aufgabe dieser Arbeitsgruppe wird es dann sein, bei Besuchen in einzelnen Anstalten die Umsetzung der Empfehlungen zu begleiten und die Anstalten entsprechend zu unterstützen und zu beraten.

Dabei werden wir wechselnd auch externen Sachverstand nutzen, etwa durch die Beteiligung von Spezialisten der Polizei, anderer Bundesländer oder aus dem benachbarten Ausland.

(Folie 10: Beispiel: Ausbruch)

Am Beispiel Ausbruch möchte ich die Arbeit meiner Experten näher erläutern:

Mögliche technische Maßnahmen zur Verhinderung dieser Gefahrenlage können darin bestehen, auf die bereits erwähnten Empfehlungen für den Bau von

Justizvollzugsanstalten hinzuweisen. Sie enthalten detaillierte Vorgaben für die Gestaltung von Gittern, Fassaden, Sicherheitszäunen und Mauern.

Administrative Maßnahmen können Anweisungen über die Art, Häufigkeit und Durchführung von Kontrollen von Hafträumen, Gittern, Gefangenen usw. sein.

Maßnahme der sozialen Sicherheit kann sein, dass Stammpersonal Zugang zu den Gefangenen findet um von diesen gegebenenfalls rechtzeitig entsprechende Hinweise auf einen geplanten Ausbruch zu erhalten.

Vorkehrungen zur Bewältigung der Gefahrenlage im technischen Bereich sind die Installation entsprechender Sicherheits- und Kommunikationssysteme

oder auch eine sachgerechte Ausrüstung unserer Sicherheitsgruppen.

Administrative Vorkehrungen bestehen in der Erstellung von Alarm- und Fahndungsplänen und im Training für entsprechende Einsätze.

Notwendige Reaktionen nach einem Ausbruch bestehen darin, deren Sachverhalt festzustellen, unverzüglich die Polizei zu verständigen, Sofortmaßnahmen der Nacheile, Fahndung und Klärung sozialer Kontakte durchzuführen, einen Erstbericht an die Aufsichtsbehörde abzusetzen, Kontakt mit der Presse zu halten und mögliche Schwachstellen zu analysieren und zeitnah zu beseitigen.

Die Handlungsempfehlungen meiner Experten werden die spezifischen Gegebenheiten vor Ort nicht

immer ausreichend berücksichtigen können. Zudem können zur Vermeidung bestimmter Gefahren unterschiedliche, aber gleich geeignete Handlungsstrategien zur Verfügung stehen, zwischen denen eine Anstalt wählen kann. Die Justizvollzugsanstalten sollen deshalb nicht zur Umsetzung sämtlicher Handlungsempfehlungen verpflichtet sein. Sie sollen aber verpflichtet sein, sich mit den Empfehlungen auseinander zu setzen und auf ihre Umsetzbarkeit vor Ort zu prüfen. Mit den Empfehlungen der Expertenkommission entsteht also eine Art "Nachschlagewerk", das den Justizvollzugsanstalten den Umgang mit bestimmten Gefahrensituationen erleichtern kann.

Sehr geehrte Damen und Herren,

Ich bin mir sicher, dass die Empfehlungen der Expertenkommission besonders wertvoll sein werden, weil sie nicht vom "grünen Tisch", sondern unter Mitarbeit erfahrener Vollzugspraktiker entwickelt werden. Die Arbeitsergebnisse werden in den bayrischen Justizvollzugsanstalten die gebotene Beachtung finden und das Personal bei der Bewältigung seiner schwierigen Vollzugsaufgaben unterstützen.

Die Bürger sollen sich in unserem Land ohne Angst von Straftätern sicher fühlen. Der Schutz der Bürger ist der Maßstab unseres Handelns. Investitionen im Sicherheitsbereich sind demnach immer auch Investitionen in eine lebenswerte Zukunft. Wie Sie sehen, reden wir in Bayern nicht nur von Sicherheit, sondern handeln auch danach.